ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XV/XVI, 17 SECTIO H 1981/82

Zakład Ekonomii Rolnictwa
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Stefan OGRODNIK

Podstawowe funkcje ekonomiczne systemu świadczeń rolniczych na tle sytuacji dochodowej gospodarstw chłopskich. Część I: Regulacyjna funkcja podatku

Основные экономические функции системы сельскохозяйственных обложений на фоне доходов, получаемых крестьянскими хозяйствами. Ч. I. Регулирующая функция налога

Basic Economic Functions of the System of Farmers' Charges against The Background of the Incomes of Private Farms. Part I. The Control Fwnction of Taxes

Wydaje się, że przycichła dyskusja na temat zmian w systemie finansowym świadczeń rolniczych. Sprawę reformy tego systemu chwilowo odłożono na później. Nie znaczy to jednak, by zaniechać pracy nad dalszym doskonaleniem systemu podatkowego w rolnictwie. Przeciwnie — póki czas należałoby w ożywionej dyskusji „wykuwać" poglądy na ten temat i dopracowywać się pozytywnych rozwiązań w kwestii poziomu, form i struktury finansowych świadczeń rolniczych, mających, jak wiadomo, niebagatelny wpływ na sytuację dochodową rolnictwa. Traktując rzecz dyskusyjnie, w niniejszym artykule pragniemy przedstawić nasze poglądy na temat podstawowych funkcji ekonomicznych podatku rolniczego. Pozafiskalne zadania tego podatku, którym przypisuje się częstokroć zbyt duże znaczenie gospodarcze, konfrontujemy z realną sytuacją dochodową gospodarstw rolnych, od której w dużym stopniu zależy dalszy rozwój produkcji żywności. Jak wiadomo, zapewnienie szybkiego tempa rozwoju produkcji rolnej jest aktualnie podstawowym zadaniem gospodarki planowej w naszym kraju.

Pierwszym niezbędnym instrumentem oddziaływania na dynamikę wzrostu tej produkcji jest zagwarantowanie dopływu do rolnictwa odpowiedniej ilości środków produkcji i spowodowanie, by zostały one w

pełni przez ten dział wytwórczości wchłonięte. Dlatego też drugim istotnym instrumentem oddziaływania na rozwój produkcji rolnej jest od-
wyrażać się w kreowaniu takiego poziomu dochodów z produkcji rolniczej, który zapewniłby producentom rolnym nie tylko niezbędny standard życiowy (fundusz konsumpcji), ale i odpowiedni zasób środków fi-
powiednia polityka ekonomiczna. Powinna ona — mówiąc najogólniej —
nansowych na dalsze zwiększanie nakładów produkcyjnych i inwestycyjnych.

Dochody ludności pracującej w indywidualnych gospodarstwach rolnych mają bowiem inny charakter i spełniają również inne funkcje niż dochody ludności zatrudnionej w gospodarce uspołecznionej, utrzymującej się z pracy zarobkowej. Zależą one przede wszystkim od wyników gospodarowania i oprócz podobnej jak w działach pozarolniczych funkcji kształtowania poziomu spożycia (funduszu konsumpcji), spełniają również funkcję produkcyjną. Część dochodów w gospodarstwach indywidualnych przeznaczana jest bowiem na zwiększenie nakładów na produkcję rolną następnego roku oraz na nowe inwestycje produkcyjne. Istnieje ścisły związek pomiędzy przyrostem dochodów gospodarstw rolnych w danym roku a przyrostem wydatków pieniężnych na produkcję rolną w roku następnym. Im wyższy jest przyrost dochodów, tym więcej środków pieniężnych przeznaczają rolnicy na dalszy rozwój produkcji w latach następnych. Planowe oddziaływanie polityki ekonomicznej państwa na kształtowanie się dochodów indywidualnych gospodarstw rolnych wymaga określenia kryteriów niezbędnego poziomu tych dochodów Jedno z tych kryteriów winien stanowić poziom funduszu konsumpcji równy lub proporcjonalny do analogicznego funduszu w pozarolniczych działach gospodarki narodowej. O ile parytet dochodów ludności z gospodarstw indywidualnych oraz ludności zatrudnionej w gospodarce uspołecznionej jest mniej porównywalny ze względu na różnice w wykształceniu i kwalifikacjach zawodowych, to całkowicie porównywalne jest tempo wzrostu dochodów obu grup ludności.

Tempo wzrostu dochodów ludności rolniczej — jak piszą A. Woś i Z. Grochowski — nie powinno w dłuższych okresach odbiegać od tempa wzrostu dochodów ludności pozarolniczej, co jest uzasadnione nie tylko ważnymi przecież względami społecznymi, ale także produkcyjnymi. W warunkach bowiem niepełnego zrównoważenia popytu na produkty rolne, który rośnie tym szybciej, im szybciej rosną dochody ludności pozarolniczej, z ich podażą, niższe tempo wzrostu dochodów w gospodarstwach indywidualnych nie sprzyjałoby odpowiedniemu zwiększeniu nakładów na dalszy rozwój produkcji, ograniczałoby tempo wzrostu produkcji rolnej i pogłębiłoby jeszcze bardziej dysproporcje pomiędzy po-

Tab. 1. Dochody realne w gospodarce chłopskiej i wynagrodzenie netto za pracę w gospodarce uspołecznionej (wg cen stałych z 1971 r.)

Real terms income in peasant economy and net wages for labour in socialized economy (in fixed prices for 1971)

Wyszczególnienie	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Gospodarka chłopska[a]								
Zatrudnienie w tys. osób	4730	4676	4 454	4 418	4 384	4 349	4 343	4 317
Fundusz spożycia ogółem w mld zł	91,2	103,0	103,9	113,5	124,7	129,1	127,3	127,8
Na 1 zatrudnionego w tys. zł	19,3	22,0	23,3	25,7	28,1	29,7	29,3	29,6
Gospodarka uspołeczniona								
Zatrudnienie w tys. osób[b]	7105	8443	10 243	10 576	11 044	11 479	11 868	12 136
Wynagrodzenie netto za pracę[c] ogółem w mld zł	174,3[d]	223,7[d]	296,5	324,1	364,1	408,2	449,7	495,9
Na 1 zatrudnionego w tys. zł	24,2[d]	26,1[d]	28,9	30,6	33,0	35,6	37,9	40,9
Parytet dochodów na 1 zatrudnionego w gospodarce chłopskiej								
Dochody na 1 zatrudnionego w gospodarce uspołecznionej=100%	79,8	84,3	80,6	84,0	85,2	83,4	77,3	72,4

Źródło: Z. Grochowski: *Dochody wsi a rozwój produkcji rolniczej*, „Nowe Drogi", 1976, nr 9, s. 84.

[a] Gospodarstwa indywidualne i rolnicze spółdzielnie produkcyjne; [b] bez uczniów: w 1960 r. bez agentów wynagradzanych w systemie agencji zryczałtowanej; [c] bez wynagradzania uczniów; [d] dane częściowo szacunkowe: łącznie z zarobkami agentów wynagradzanych z funduszu agencyjno-prowizyjnego (1960 i 1965) oraz agentów wynagradzanych w systemie agencji zryczałtowanej (1965).

pytem a podażą artykułów rolnych.[1] Zrównanie tempa wzrostu dochodów ludności w mieście i na wsi zostało przyjęte jako zasada polityki ekonomicznej naszego państwa. E. Gorzelak zasadę tę wymienia jako jedno z głównym zadań polityki rolnej obok takich podstawowych zagadnień, jak zapewnienie niezbędnego przyrostu produkcji rolniczej i przebudowa ustroju rolnego w połączeniu z rekonstrukcją społeczno-ekonomiczną i techniczną rolnictwa.[2]

Utrzymanie co najmniej równomiernego tempa wzrostu dochodów ludności rolniczej i pozarolniczej jest jedynie słuszną i racjonalną polityką stymulowania wzrostu produkcji rolnej w interesie całego społeczeństwa. Uwzględniając potrzebę wyrównania istniejącego dysparytetu dochodów ludności rolniczej i nierolniczej oraz biorąc pod uwagę konieczność zatrzymania na wsi części ludności do pracy w rolnictwie trzeba powiedzieć, że zasada ta powinna być nawet zmieniona na formułę „szybszego tempa wzrostu dochodów ludności rolniczej niż pozarolniczej".

Zasadniczym instrumentem kształtowania poziomu dochodów producentów rolnych są ceny produktów rolnych i rolniczych środków produkcji. Niemniej jednak istotną rolę odgrywają tu także inne instrumenty pozacenowe, do których zaliczyć należy m. in. system świadczeń rolniczych na rzecz państwa. Jak wiadomo, poziom dochodów w indywidualnych gospodarstwach rolnych zależy od wielkości produkcji czystej i wysokości świadczeń, jakie ponoszą te gospodarstwa na rzecz akumulacji społecznej. Wzajemne relacje tych dwóch wartości decydują zatem o poziomie funduszu konsumpcji i rozmiarach inwestycji w indywidualnych gospodarstwach rolnych. System podatku rolniczego pełni tu głównie zadania regulacji i stymulacji gospodarczej. Zadania te realizowane są poprzez obciążenie gospodarstw określonymi wartościami świadczeń, a także poprzez system ulg, obniżek i zwolnień podatkowych, stosowanych względem podatników. Dochody systemu finansowego państwa czerpane z tytułu świadczeń rolniczych znajdują swe zastosowanie w realizacji celów ogólnospołecznych państwa, częstokroć celów inwestycyjnych. Z tego względu można także mówić o akumulacyjnych zadaniach systemu podatkowego.

Jak pisze J. Lewandowski — „podstawową funkcją podatku gruntowego jest przejęcie przez państwo części dochodu wytworzonego w rolnictwie".[3] Jest to główna funkcja fiskalna podatku, obok której podat-

[1] A. Woś, Z. Grochowski: *Współzależność między polityką rolną a ogólną polityką gospodarczą*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", 1976, nr 6.

[2] E. Gorzelak: *Cele, środki i metody polskiej polityki rolnej*, „Wieś Współczesna", 1976, nr 7.

[3] J. Lewandowski: *Funkcje podatku gruntowego*, „Ekonomista", 1963, nr 4.

kowi rolniczemu przypisuje się dziś pełnienie wielu jeszcze innych funkcji o charakterze ekonomicznym. Lewandowski stwierdza, że „w Polsce przejęcie przez podatek gruntowy części dochodu wytworzonego w rolnictwie powiązane jest z dodatkowymi funkcjami, takimi jak regulowanie dochodów osiąganych przez poszczególne grupy producentów rolnych oraz realizacją renty gruntowej”.[4] Oprócz tych zadań można wymienić jeszcze inne funkcje podatku gruntowego, jak np. funkcję akumulacyjną i stymulacyjną. W ramach zaś funkcji stymulacyjnej można rozróżnić liczne cele stymulacji gospodarczej, jak np. stymulowanie przeobrażeń społecznych i strukturalnych w rolnictwie, wpływanie na intensyfikację i strukturę produkcji rolnej, na specjalizację tej produkcji, na przyspieszenie i rozwój procesów inwestycyjnych w rolnictwie, na migrację ludności z rolnictwa itd.

Te „dodatkowe” funkcje (obok funkcji fiskalnej) posiadają dziś istotne znaczenie i w zasadzie powinien im być podporządkowany i do nich dostosowany cały system podatków rolniczych, jeśli już państwo nim się posługuje. Należy bowiem stwierdzić, że zadania pozafiskalne, jakie pełni podatek, wcale nie są jego wyłącznymi atrybutami i mogą je przejąć inne instrumenty polityki gospodarczej, jak np. system cen, kredytu czy kontraktacji. Posługując się jednak podatkiem jako jednym z narzędzi polityki ekonomicznej w rolnictwie należy pamiętać, że wybór określonego systemu podatku gruntowego i charakter jego ewolucji powinien być uzależniony od całokształtu funkcji ekonomicznych, jakie system ten ma spełniać. Wynika z tego, że pozostałe funkcje ekonomiczne, jakie obok podstawowej funkcji fiskalnej ma realizować system podatku gruntowego, nie mogą być czymś ubocznym i dodatkowym w całokształcie działalności podatkowej w rolnictwie, lecz powiny one znajdować się u podstaw stworzonego systemu podatkowego. Spostrzeżenie to potwierdza w pewnym stopniu przeprowadzona w r. 1972 reforma podatku gruntowego w Polsce, w wyniku której został stworzony tymczasowy wprawdzie, ale nowy w swej istocie, system podatku rolniczego, który m. in. zapewnia akumulację zasobów pieniężnych na Fundusz Rozwoju Rolnictwa.

Do najbardziej ewidentnych i najczęściej wymienianych w literaturze należą dwie zasadnicze funkcje podatku rolniczego, mianowicie funkcja regulacyjna i stymulacyjna. W systemie świadczeń finansowych i rzeczowych rolnictwa w Polsce wykształciła się na przestrzeni 37-lecia Polski Ludowej funkcja akumulacyjna, odgrywająca po dziś dzień doniosłą rolę w naszej gospodarce. Tym trzem funkcjom — regulacyjnej, stymulacyjnej i akumulacyjnej — poświęcimy niniejszy artykuł. Będziemy w nim usiłowali odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób system świad-

---

[4] *Ibid.*

czeń rolniczych pełni zadania regulacji, stymulacji i akumulacji gospodarczej.

FUNKCJA REGULACYJNA PODATKU ROLNICZEGO

Podstawowym zadaniem podatku rolniczego, podobnie zresztą jak i każdego innego podatku, jest pełnienie funkcji ekonomicznego instrumentu regulacji dochodów, w tym przypadku dochodów gospodarstw chłopskich. Regulacyjna funkcja podatków rolniczych polega zatem na redystrybucji produktu społecznego wytworzonego w gospodarstwach chłopskich pomiędzy producentów a państwo, przy jednoczesnej regulacji poziomu dochodu zrealizowanego w poszczególnych grupach gospodarstw i rejonach kraju. Jak wiadomo, dochód zrealizowany pozostaje do dyspozycji gospodarstw i jest przeznaczony na konsumpcję indywidualną oraz na nakłady inwestycyjno-produkcyjne. Podatki rolnicze zatem, regulując poziom tego dochodu, określają jednocześnie poziom konsumpcji i inwestycji w poszczególnych grupach gospodarstw rolnych. Należy zwrócić uwagę, że podatek nie jest jedynym instrumentem pełniącym funkcję regulacyjną poziomu dochodów rolniczych. Obok podatku funkcję tę spełniają w pierwszym rzędzie ceny. Podatek rolniczy jest zatem jednym z dwu ekonomicznych instrumentów, obok systemu cen, przy pomocy którego państwo ma możliwość regulowania poziomu dochodów w gospodarstwach rolnych. Specyficznym zadaniem podatku rolniczego w dziedzinie regulacji poziomu dochodów gospodarstw rolnych jest to, że stanowi on niejako nadbudowę nad cenami w systemie regulacji dochodów. Ceny — jak wiadomo — spełniają funkcję ogólnego instrumentu podziału dochodów między miasto i wieś, między rolnictwo a pozostałe działy gospodarki narodowej. Mają one charakter uniwersalny, są dla wszystkich gospodarstw jednolite, nie mogą zatem same w sposób wystarczający regulować poziomu dochodów w zróżnicowanych pod względem obszaru gospodarstwach rolnych. Zadanie to musi spełniać inny instrument, przy pomocy którego można by dotrzeć do poszczególnego gospodarstwa i indywidualnie niejako, w każdym gospodarstwie regulować zróżnicowany poziom dochodów rolniczych. Takim instrumentem jest dotychczas podatek rolniczy. Uzupełnia on system cen w zakresie szczegółowej regulacji poziomu dochodów w różnych grupach obszarowych gospodarstw rolnych i rejonach kraju. Podatek rolniczy jest zatem instrumentem regulującym w sposób ostateczny poziom dochodów zarówno ogółu ludności rolniczej, jak i poszczególnych grup gospodarstw rolnych. Potwierdzają to także autorzy pracy zbiorowej „Studia podatkowe i budżetowe", którzy już w uwagach wstępnych wspomnianego opracowania piszą:

„Głównymi instrumentami, stojącymi do dyspozycji w zakresie regulacji dochodów wsi, są: system cen rolnych i podatek rolniczy. Ponieważ jednak pierwszy z tych instrumentów nie jest w stanie spełnić należycie swej funkcji regulacyjnej (w obrębie wsi), w całej ostrości występuje szczególna potrzeba i olbrzymie znaczenie regulacyjnej roli podatku rolniczego. Gdyby i on z kolei nie mógł wykonać tych zadań, to całe zagadnienie regulowania dochodów gospodarki chłopskiej mogłoby w ogóle zawisnąć w próżni. Podatek rolniczy powinien nie tylko przejąć na siebie główny ciężar problematyki regulacyjnej, ale nawet więcej [...] musi dodatkowo spełniać istotną rolę korektora [...] ubocznych i nieraz nie zamierzonych skutków, które pociąga za sobą schematyczna z natury rzeczy polityka cen rolnych.[5]

System podatku rolniczego pełni więc w zakresie regulacji dochodów wsi 3 konkretne zadania:

1) reguluje ogólny poziom dochodów we wszystkich gospodarstwach rolnych;

2) odpowiednio zmniejsza dochody w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw;

3) reguluje poziom dochodów gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach kraju.

Rozpatrzmy po kolei te trzy aspekty regulacyjnej funkcji podatku rolnego. Zapytajmy na wstępie, jaki jest cel regulacji poziomu dochodów ogółu ludności chłopskiej za pomocą podatku? Wydaje się, że na to pytanie — uwzględniając charakter gospodarki planowej — powinna być tylko jedna odpowiedź, mianowicie ta, że za pomocą podatku państwo dąży do odpowiedniego ukształtowania poziomu dochodów ludności rolniczej proporcjonalnie do dochodów ludności zatrudnionej w gospodarce uspołecznionej. Jeśli taki jest cel regulacji podatkowej, to opodatkowaniu powinny podlegać tylko te gospodarstwa, których właściciele osiągają, w przeliczeniu na 1 osobę zatrudnioną w gospodarstwie, wyższe dochody niż wynoszą przeciętne zarobki 1 osoby w gospodarce uspołecznionej.[6] Oczywiście ten parytet dochodów rolniczych — ze względu na ich częściowy charakter produkcyjny — należy ustalać po uwzględnieniu potrzeb akumulacyjnych gospodarstw. Od tego obowiązku winny być natomiast zwolnione gospodarstwa, w których dochody na 1 osobę pracującą kształtują się niżej niż przeciętne zarobki w gospodarce uspołecznionej kraju. Zasada równego wynagradzania za tę samą pracę domaga się nawet wyrównania w górę dochodów tych gospodarstw, np. poprzez

[5] *Studia podatkowe i budżetowe*, praca zb., Wyd. Uniw. Mikołaja Kopernika, Toruń 1964 (uwagi wstępne).

[6] Przy uwzględnieniu ewentualnych różnic w wykształceniu i kwalifikacjach można stwierdzić, że granicę odniesienia mogą stanowić racjonalnie ustalone proporcje dochodów ludności rolniczej i czynnej zawodowo w gospodarce uspołecznionej.

system bezzwrotnych dotacji. Jak pisze E. Gorzelak, w latach 1957—1970 obowiązywała w kraju zasada równego tempa wzrostu dochodów ludności rolniczej i nierolniczej.[7] Zasadę tę wymienia E. Gorzelak — jako jeden z celów polityki rolnej naszego kraju, także po roku 1970.[8] Praktyka gospodarcza dowiodła, że w latach 1960—1975 zasada ta nie została w pełni zrealizowana. Wynagrodzenie netto za pracę w gospodarce uspołecznionej kształtowało się w latach 1960—1975 znacznie wyżej niż fundusz konsumpcji[9] ludności chłopskiej. W przeliczeniu na 1 zatrudnionego różnice w zarobkach i funduszu konsumpcji na niekorzyść ludności chłopskiej wynosiły: w r. 1960 — 4,9 tys. zł, w r. 1965 — 4,1 tys. zł, w r. 1970 — 5,6 tys. zł i w r. 1975 — 11,3 tys. zł. Fundusz konsumpcji w gospodarstwach chłopskich, w przeliczeniu na 1 zatrudnionego, zwiększył się w r. 1975 o 27% w porównaniu z rokiem 1970 (w cenach stałych z 1971 r.), podczas gdy wynagrodzenie realne w gospodarce uspołecznionej wzrosło w analogicznych latach o około 41%.

Oprócz absolutnych wielkości, istotne są także zmiany w parytetach dochodów. W latach 1960—1965 nastąpiła poprawa parytetu dochodów na korzyść ludności chłopskiej z 79,8 do 84,3%. W następnych latach, na skutek niekorzystnej sytuacji produkcyjnej i ekonomicznej w latach 1969—1970, parytet dochodów zmniejszył się w r. 1970 na niekorzyść ludności chłopskiej do 80,6%. W okresie 1971—1975, po znacznej poprawie parytetu dochodów w latach 1971 i 1972 (do 85,2%), począwszy od roku 1973 parytet ten zaczął się pogarszać na niekorzyść gospodarki chłopskiej, spadając w r. 1975 do 72,4%. Z. Grochowski oszacował, że w porównaniu do parytetu z r. 1970 (80,6%), który należy uznać za raczej niekorzystny dla rolnictwa, to fundusz spożycia na 1 zatrudnionego w rolnictwie chłopskim powinien w r. 1975 wynosić 33 tys. zł, zamiast faktycznie uzyskanego 29,6 tys. zł. Powinien więc być o 3,4 tys. zł wyższy na 1 osobę czynną zawodową, co w skali krajowej w odniesieniu do całej gospodarki chłopskiej oznacza niedobór dochodowy w wysokości około 14 mld zł w cenach z r. 1971 i około 16 mld zł w cenach bieżących z r. 1975.[10] Jeśli z tymi szacunkami zestawimy kwoty wymiaru brutto świadczeń i opłat gospodarstw indywidualnych z r. 1975, które łącznie wynosiły około 16,4 mld zł, w tym sam podatek gruntowy (od przycho-

---

[7] E. Gorzelak: *Polityka finansowa i kształtowanie dochodów ludności rolniczej* [w:] Polityka rolna PRL, KiW, Warszawa 1974, s. 384.

[8] E. Gorzelak: *Cele, środki i metody polskiej polityki rolnej*, „Wieś Współczesna", 1976, nr 7.

[9] Przez fundusz konsumpcji rozumiemy dochody gospodarstw chłopskich przeznaczone na spożycie i inwestycje nieprodukcyjne. Są one odpowiednikiem wynagrodzenia netto za pracę w gospodarce uspołecznionej.

[10] Z. Grochowski: *Dochody wsi a rozwój produkcji rolniczej*, „Nowe Drogi", 1976, nr 9, s. 86.

Tab. 2. Niektóre wskaźniki ilustrujące dochody i obciążenia podatkowe, w przeliczeniu na 1 gospodarstwo prowadzące rachunkowość rolną w złotych

Some indices illustrating incomes and tax charges calculated for 1 farm keeping accounting books in zlotys

Lata	Wyszczególnienie	Polska	Gospodarstwa o powierzchni ogólnej w hektarach				
			do 3	3—7	7—10	10—15	15 i więcej
1956/57	Produkcja czysta	31 148	18 847	28 207	40 216	47 338	61 923
	Dochód ogólny	34 887	24 344	31 411	43 304	49 924	64 146
	Podatki	1 991	515	1 415	3 000	4 019	7 565
	Obowiązkowe dostawy	2 810	700	2 082	4 242	5 826	9 857
	Dochód rolniczy	25 016	16 928	23 625	31 397	35 322	40 062
1960/61	Produkcja czysta	36 691	19 577	32 644	47 014	57 969	81 526
	Dochód ogólny	41 833	27 197	37 407	51 091	61 652	84 503
	Podatki	2 295	559	1 770	3 122	4 454	9 119
	Obowiązkowe dostawy	2 165	654	1 789	2 942	3 994	7 080
	Dochód rolniczy	29 860	17 464	27 160	38 144	45 567	55 291
1965/66	Produkcja czysta	47 566	27 331	41 760	58 037	76 402	109 600
	Dochód ogólny	55 298	37 293	49 595	64 404	82 172	114 076
	Podatki	2 937	914	2 298	3 765	5 629	11 290
	Obowiązkowe dostawy	2 431	650	1 916	3 231	4 926	8 592
	Dochód rolniczy	38 935	24 418	34 756	47 445	60 367	77 041
1970/71	Produkcja czysta	56 785	31 754	51 261	69 514	91 356	111 047
	Dochód ogólny	66 131	45 585	60 310	76 774	97 155	116 874
	Podatki	2 918	876	2 521	3 764	5 303	8 834
	Obowiązkowe dostawy	2 477	587	2 036	3 424	4 843	7 597
	Dochód rolniczy	47 269	28 201	43 429	57 316	73 970	81 813
1974/75	Produkcja czysta	85 036	45 566	70 303	102 727	139 101	182 392
	Dochód ogólny	99 514	65 550	85 769	112 948	148 724	192 604
	Podatki	5 013	1 795	4 068	6 243	8 619	13 594
	Obowiązkowe dostawy	—	—	—	—	—	—
	Dochód rolniczy	74 313	41 449	61 475	89 824	121 430	151 974

Źródło: Wyniki rachunkowości rolnej gospodarstw indywidualnych IER. W roku 1956/57 dwie ostatnie grupy gospodarstw wynosiły: 10—14 ha oraz 14 i więcej ha.

dowości i kwotowy) około 10,3 mld zł, dojdziemy do wniosku, że z punktu widzenia podziału dochodów między producentów rolnych a państwo, podatek rolniczy powinien w mniejszym stopniu obciążać dochody rolnicze. Wyrównałoby to nieco dysparytet dochodów, jaki istnieje między grupą ludności chłopskiej a grupą ludności pozarolniczej.

Drugi aspekt regulacyjnej funkcji podatków rolniczych dotyczy regulacji dochodów w poszczególnych grupach gospodarstw. Regulacja dochodów realizowanych przez poszczególne grupy producentów rolnych dokonuje się przez odpowiednie zróżnicowanie stawek podatkowych stosowanych względem określonych grup gospodarstw rolnych. W systemie podatku gruntowego w Polsce tego typu zróżnicowanie występowało zarówno w podatku pieniężnym od r. 1946, jak i w świadczeniach rzeczowych od r. 1951 (progresja), a od r. 1972 występuje wskutek utrzymania progresywnej skali podatkowej w tej części podatku, która pobierana jest od przychodowości szacunkowej. Wymiar tej części podatku gruntowego zwiększa się progresywnie, stosownie do wzrostu przychodowości normowej całego gospodarstwa. W odniesieniu do gospodarstw uzyskujących wyższą przychodowość zależną od ilości posiadanej ziemi i normy szacunkowego przychodu z hektara stosuje się zwiększoną (progresywną) stawkę opodatkowania.

Działanie progresji w systemie świadczeń rolniczych można zilustrować danymi IER o poziomie obciążeń występujących w poszczególnych grupach gospodarstw rolnych (tab. 2). Uwzględniając 2 rodzaje podstawowych obciążeń rolnych — z tytułu podatku gruntowego i obowiązkowych dostaw widzimy, że w roku 1956/57 w najniższej grupie obszarowej gospodarstw (do 3 ha powierzchni ogólnej) świadczenia te wynosiły 1215 zł, podczas gdy w grupie powyżej 15 ha już 17 422 zł. W roku 1970/71 analogiczne grupy gospodarstw były obciążone kwotami 1463 i 16 431 zł, zaś w roku 1974/75 świadczenia z tytułu podatku rolnego od przychodowości i kwotowego na FRR, w tych samych grupach gospodarstw wyniosły 1795 zł i 13 594 zł.

Wymienione różnice poziomu obciążenia podatkowego poszczególnych grup gospodarstw są jeszcze bardziej wyraźne, gdy przedstawimy je w wyrażeniu względnym (tab. 3). Okazuje się bowiem, że świadczenia gospodarstw najmniejszych stanowiły w latach 1956/57—1970/71 około 50—60% poziomu obciążenia przeciętnego gospodarstwa w kraju, podczas gdy opodatkowanie gospodarstw największych wynosiło w tych samych latach ponad 600—700% poziomu krajowego. W ostatnim roku naszych badań, 1974/75, a więc gdy progresja była już znacznie spłaszczona, obciążenie najmniejszej i największej grupy gospodarstw stanowiło 35,8% oraz 271,2% przeciętnego poziomu świadczeń gospodarstw w skali krajowej.

Tab. 3. Niektóre wskaźniki ilustrujące dochody i obciążenia podatkowe w przeliczeniu na 1 gospodarstwo prowadzące rachunkowość rolną w procentach
Some indices illustrating incomes and tax charges calculated for 1 farm keeping accounting books in per cents

Lata	Wyszczególnienie	Polska = =100%	Gospodarstwa o powierzchni ogólnej w hektarach				
			do 3	3—7	7—10	10—15	15 i więcej
1956/57	Produkcja czysta	100,0	60,5	90,6	129,1	152,0	198,8
	Dochód ogólny	100,0	69,8	90,0	124,1	143,1	183,9
	Podatki	100,0	25,9	71,1	150,7	201,9	380,0
	Obowiązkowe dostawy	100,0	24,9	74,1	151,0	207,3	350,8
	Dochód rolniczy	100,0	67,7	94,4	125,5	141,2	160,1
1960/61	Produkcja czysta	100,0	53,4	89,0	128,1	158,0	222,2
	Dochód ogólny	100,0	65,0	89,4	122,1	147,4	202,0
	Podatki	100,0	24,4	77,1	136,0	194,1	397,3
	Obowiązkowe dostawy	100,0	30,2	82,6	135,9	184,5	327,0
	Dochód rolniczy	100,0	58,5	91,0	127,7	152,6	185,2
1965/66	Produkcja czysta	100,0	57,5	87,8	122,0	160,6	230,4
	Dochód ogólny	100,0	67,4	89,7	116,5	148,6	206,3
	Podatki	100,0	31,1	78,2	128,2	191,7	384,4
	Obowiązkowe dostawy	100,0	26,7	78,8	132,9	202,6	353,4
	Dochód rolniczy	100,0	62,7	89,3	121,9	155,0	197,9
1970/71	Produkcja czysta	100,0	55,9	90,3	122,4	160,9	195,6
	Dochód ogólny	100,0	68,9	91,2	116,1	146,9	176,7
	Podatki	100,0	30,0	86,4	129,0	181,7	302,7
	Obowiązkowe dostawy	100,0	23,7	82,2	138,2	195,5	306,7
	Dochód rolniczy	100,0	59,7	91,9	121,3	156,5	173,1
1974/75	Produkcja czysta	100,0	53,6	82,7	120,8	163,6	214,5
	Dochód ogólny	100,0	65,9	86,2	113,5	149,5	193,5
	Podatki	100,0	35,8	81,1	124,4	171,9	271,2
	Obowiązkowe dostawy	100,0	—	—	—	—	—
	Dochód rolniczy	100,0	55,8	82,7	120,9	163,4	204,5

Źródło: Obliczono na podstawie materiałów IER. W r. 1956/57 dwie ostatnie grupy gospodarstw wynosiły: 10—14 ha oraz 14 i więcej ha.

Efektem działania progresji podatkowej było odpowiednie zmniejszenie dochodu rolniczego gospodarstw. Jest to bardzo wyraźnie widoczne, gdy analizuje się podział produkcji czystej w poszczególnych grupach gospodarstw (tab. 4). Można tu sformułować prawidłowość, że w miarę wzrostu obszaru gospodarstwa, udział dochodu rolniczego w produkcji czystej spada. W roku 1960/61 odsetek tego dochodu w produkcji czystej spadł z 89,2% w gospodarstwach najmniejszej grupy obszarowej do 67,8% w gospodarstwach powyżej 15 ha; w r. 1970/71 jego udział wynosił w analogicznych grupach 88,8% oraz 73,6%, zaś w r. 1974/75 — odpowiednio 91,0% oraz 84,2%.

Tab. 4. Podział produkcji czystej w gospodarstwach prowadzących rachunkowość rolną w przeliczeniu na 1 gospodarstwo rolne w procentach

Distribution of net production in farms keeping accounting books calculated for 1 farm in per cents

Lata	Wyszczególnienie	Polska	Gospodarstwa o powierzchni ogólnej w hektarach				
			do 3	3—7	7—10	10—15	15 i więcej
1960/61	Produkcja czysta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Podatki	6,3	2,9	5,4	6,6	7,7	11,2
	Obowiązkowe dostawy	5,9	3,3	5,5	6,3	6,9	8,7
	Ubezpieczenia	2,2	1,9	2,1	2,3	2,4	2,3
	Inne do skarbu państwa	0,7	0,4	0,8	0,6	0,9	0,7
	Czynsze dzierżawne i procenty	0,6	1,3	0,6	0,4	0,5	0,5
	Pracownikom najemnym	2,9	1,0	2,4	2,7	3,0	8,8
	Dochód rolniczy	81,4	89,2	83,2	81,1	78,6	67,8
1970/71	Produkcja czysta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Podatki	5,1	2,8	4,9	5,4	5,8	8,0
	Obowiązkowe dostawy	4,4	1,8	3,9	4,9	5,3	6,8
	Ubezpieczenia	2,2	2,0	2,3	2,2	2,2	2,3
	Inne do skarbu państwa	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
	Czynsze dzierżawne i procenty	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
	Pracownikom najemnym	4,0	3,6	3,1	3,9	4,7	8,0
	Dochód rolniczy	83,2	88,8	84,7	82,5	80,9	73,6
1974/75	Produkcja czysta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Podatki	5,9	3,9	5,8	6,1	6,2	7,5
	Obowiązkowe dostawy	—	—	—	—	—	—
	Ubezpieczenia	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0
	Inne do skarbu państwa	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5
	Czynsze dzierżawne i procenty	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,8
	Pracownikom najemnym	3,5	2,3	3,5	3,4	3,3	5,0
	Dochód rolniczy	87,4	91,0	87,4	87,4	87,3	84,2

Źródło: Wyniki rachunkowości rolnej gospodarstw indywidualnych IER.

W roku 1967 Zakład Dochodowości i Organizacji Rachunkowości Gospodarstw Chłopskich IER przeprowadził dla potrzeb Ministerstwa Finansów specjalne badanie poziomu obciążeń gospodarstw indywidualnych względem państwa. Do obciążeń zaliczono podatek gruntowy, fundusz gromadzki, różnicę wartości dostaw obowiązkowych, składki PZU i inne wpłaty do skarbu państwa z tytułu prowadzenia gospodarstwa

Tab. 5. Szacunek produkcji czystej oraz udziału w niej obciążeń względem państwa na podstawie danych GUS i IER, według grup przychodowości podatkowej za rok 1965/66

Estimated net production and its share of charges for the benefit of the state on the basis of the data from the Central Statistical Office and Institute of Agricultural Economy by groups of income tax for 1965/1966

Wyszczególnienie	Grupy przychodowości podatkowej Robocizna w dniach					
	A	B	C	D	E	F
Produkcja końcowa na 1 ha użytków rolnych wg GUS w złotych	12 389	8 540	8132	8940	9342	9154
Udział nakładów z kupna oraz robocizny obcej w procentach produkcji końcowej wg IER	27,1	21,4	23,1	23,2	24,9	33,1
Produkcja czysta na 1 ha użytków rolnych w złotych	9 017	6 711	6255	6867	7015	6120
Obciążenia na 1 ha użytków rolnych wg GUS w złotych	583	706	928	1172	1277	1498
Obciążenia w procentach produkcji czystej	6,5	10,5	14,8	17,1	18,2	24,5

Źródło: Badanie obciążeń w indywidualnych gospodarstwach rolnych prowadzących rachunkowość dla IER w 1965/66 r. IER, Warszawa 1967, tabl. 1, s. 8. Dane dotyczą całego kraju. Podział na grupy podatkowe gospodarstw uwzględnia następujące poziomy przychodowości szacunkowej: grupa A: 0—7700 zł; B: 7701—21 120 zł; C: 21 121—40 260 zł; D: 40 261—45 320 zł; E: 45 321—61 160 zł; F: ponad 61 160 zł.

rolnego. Badanie IER dotyczyło dość szczupłej reprezentacji 1500 gospodarstw indywidualnych prowadzących rachunkowość rolną i odnosiło się tylko do jednego roku, co jest jego wadą, niemniej jednak zostało dokonane dla podatkowych grup gospodarstw rolnych, uwzględnianych w wymiarze podatku gruntowego i z tego względu wyniki tego badania zasługują na uwagę (tab. 5). Jak wynika z ustaleń IER — gospodarstwa rolne należące do najniższej grupy przychodowości podatkowej, a więc najmniejsze pod względem obszaru, mimo że osiągały najwyższą produkcję czystą z 1 ha użytków rolnych, były obciążone minimalnie w porównaniu z gospodarstwami o najwyższej przychodowości. Obciążenie tych ostatnich było blisko 3-krotnie wyższe w przeliczeniu na 1 hektar, a w porównaniu z uzyskiwaną produkcją czystą z hektara blisko 4-krotnie wyższe, niż gospodarstw o najmniejszej przychodowości normowej.

Tak kształtujące się relacje obciążeń finansowych były wynikiem m. in. istnienia progresji zarówno w pieniężnych, jak i rzeczowych świadczeniach wsi. Należy przy tym podkreślić, że w miarę wzrostu obszaru gospodarstwa, poziom produkcji czystej w przeliczeniu na hektar użytków

rolnych spada. Dowodzą tego także wspomniane badania IER. Praktycznie oznacza to, że w systemie świadczeń rolniczych, obok progresji istniejącej w konstrukcji stawek podatkowych, działa jeszcze progresja utajona, związana ze zmniejszaniem się produkcji czystej z jednostki powierzchni w miarę jak wzrasta obszar gospodarstwa rolnego. Sprawia to, że gospodarstwa większe ponoszą *de facto* wyższe świadczenia z jednostki powierzchni w porównaniu z ich produkcją czystą, niż to nawet w swych założeniach przewiduje określony system podatkowy. Progresja zbyt ostra może doprowadzić do ograniczenia i zahamowania rozwoju niektórych gospodarstw rolnych.

Można chyba bez przesady powiedzieć, że progresja w systemie świadczeń rolniczych jest wyrazem klasowej polityki państwa na wsi. Zastosowano ją w systemie świadczeń rolniczych w celu ograniczenia rozwoju elementów kapitalistycznych na wsi. Dziś na pewno państwo nie zrezygnowało ze swej klasowej polityki, rzecz tylko w tym, że nie ma na wsi ani klasy kapitalistów, ani warunków do odrodzenia się kapitalizmu. Przeciwko komu zatem wymierzone jest ostrze progresji? Wydaje się, że stosowanie aktualnie skali progresywnej jako narzędzia regulacji dochodów w grupach gospodarstw jest ekonomicznie nieuzasadnione, ze względu na ogólną niewydolność finansową rolnictwa. Można by zatem zastanowić się, czy nie byłoby pożyteczniejsze zastąpienie progresywnych stawek podatkowych stawkami proporcjonalnymi do normatywnego dochodu.

Nawiązując jednak do wcześniejszych rozważań na temat dysparytetu dochodów istniejącego między grupą ludności chłopskiej i pozarolniczej, opowiadamy się za koniecznością określenia minimum funduszu konsumpcji na 1 osobę czynną zawodowo w indywidualnych gospodarstwach rolnych, całkowicie wolnego od opodatkowania. Wspomniane minimum powinno być ustalone na poziomie przeciętnych zarobków zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej kraju. Uwzględniając ponadto produkcyjny charakter dochodów rolniczych stwierdzony prawidłowością, że około 50% produkcji czystej przeznaczają gospodarstwa rolne na spożycie i około połowy na akumulację, trzeba podkreślić, że normatywna kwota dochodów rolniczych wolna od opodatkowania winna być odpowiednio wysoka, aby zabezpieczyć zarówno niezbędny poziom akumulacji gospodarstw, jak i określony poziom konsumpcji rodzin rolniczych. Dopiero dochody wyższe od tej kwoty mogłyby podlegać regulacji podatkowej przy ewentualnym zastosowaniu stawki proporcjonalnej. Należałoby przy tym jednocześnie postulować, by dla gospodarstw nie uzyskujących określonego normatywnego minimum funduszu konsumpcji, z powodu niekorzystnych warunków naturalnych, stworzyć system dotacji wyrównawczych, w celu uzupełnienia niedoboru ich dochodów. Byłaby to istot-

na regulacja dochodów gospodarstw chłopskich, decydująca zarówno o możliwościach unowocześnienia procesu produkcji rolniczej, jak i o poziomie konsumpcji ludności zatrudnionej w tych gospodarstwach. Wiadomo bowiem, że w gospodarstwie rolnym przy niedoborze funduszu konsumpcji z konieczności muszą być ograniczone nakłady produkcyjne. Postulat dotacji czy dopłat do rolnictwa nie jest czymś nowym. System taki stosowany jest dość szeroko na świecie i stosuje się go coraz śmielej u nas. Czy umarzanie kredytów gospodarstwom rolnym jest czymś innym niż dotowaniem rolnictwa? Nie postulujemy zatem nic specjalnie nowego, chodzi tylko o to, by system dotacji działał powszechnie względem wszystkich gospodarstw kwalifikujących się do otrzymania dotacji z powodu niekorzystnych warunków naturalnych, uniemożliwiających osiągnięcie przewidzianego, normatywnego dochodu.

Prawidłowością ekonomiczną bowiem jest, że do produkcji żywności trzeba dopłacać. Tylko przy starcie do rozwoju gospodarczego kraju rozwój ten finansowany jest przez rolnictwo. Tak było i u nas. Po uzyskaniu jednak odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego kraju pozarolnicze działy gospodarki narodowej muszą na siebie przejąć obowiązek częściowego finansowania rozwoju produkcji żywności. Wydaje się, że — jak dotychczas — innej drogi nie zna gospodarka krajów rozwiniętych.

Pozostał nam do rozważenia jeszcze jeden, ostatni aspekt regulacyjnej funkcji świadczeń rolniczych — regulacja dochodów gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach kraju. W systemie podatkowym terytorialna regulacja dochodów dokonuje się za pomocą zróżnicowania norm przychodowości szacunkowej z 1 ha gruntów w zależności od okręgu gospodarczego (grupy byłych powiatów) i strefy ekonomicznej.

Aktualnie przyjmuje się 5 grup powiatów i 4 strefy ekonomiczne. Ponadto regulację terytorialną realizuje system podatkowy przez zastosowanie różnych skal podatkowych w poszczególnych regionach kraju (jak wiadomo stosuje się 4 skale podatkowe) oraz przez zróżnicowanie stawek kwotowych z 1 ha użytków rolnych i z 1 ha przeliczeniowych gruntów ornych, w zależności od zaliczenia danej miejscowości do jednej z 5 grup byłych powiatów. Podział na okręgi gospodarcze wydaje się dość logiczny, bo istotnie istnieją znaczne różnice w rozwoju rolnictwa w poszczególnych regionach kraju. Dokonana jednak w r. 1975 zmiana w podziale administracyjnym kraju czyni absolutnie nieaktualnym podział obszaru Polski na grupy powiatów, powiaty bowiem nie istnieją. Wydaje się jednak, że obecny podział kraju na 49 województw uwzględnia w pewnym stopniu zróżnicowanie gospodarcze kraju. Należałoby tylko szczegółowo przeprowadzić badania, czy poziom rozwoju rolnictwa i dochodowości gospodarstw indywidualnych odpowiada podziałowi kraju na województwa i w przypadku stwierdzonej zgodności zastąpić dawne gru-

py powiatów grupami województw. Wydaje się, że idealne byłoby zastosowanie do celów podatkowych okręgów rolniczych Polski przyjmowanych w badaniach IER, wówczas z wyników rachunkowości rolnej, prowadzonej przecież na bieżąco, mogłoby korzystać także Ministerstwo Finansów.

W piśmiennictwie ekonomicznym spotkać można wiele wypowiedzi kwestionujących także uwzględnianie przez system podatku rolniczego podziału kraju na strefy ekonomiczne. Na nieaktualność tych stref wskazywali już K. Bentlewska [11], E. Gorzelak [12], Z. Kozłowski [13] i K. Kozub [14]. Wydaje się, że przy dzisiejszym dobrym już stanie dróg i rozwoju komunikacji oraz przy gęsto rozsianej i zbliżonej do gospodarstw rolnych handlowej sieci skupu i zaopatrzenia — strefy ekonomiczne są pewnym anachronizmem w systemie podatku rolniczego i nie powinny być brane pod uwagę przy wymiarze świadczeń. Sprawa nie przedstawia się jednak tak prosto, jak by się wydawało. Jak dowodzi J. Dusza, wydaje się, że poza produkcyjno-ekonomicznymi warunkami, które mogłyby być brane pod uwagę, przy rozpatrywaniu sprawy utrzymania lub likwidacji stref, trzeba uwzględnić i takie korzyści wynikające z faktu posiadania gospodarstwa w pobliżu miast i większych skupisk ludności, jak czas i koszty dojazdu dzieci do szkół, dojazdy niektórych osób z rodziny do pracy, możliwość lepszego, a często i tańszego zaopatrzenia, uzyskanie lepszej ceny przy sprzedaży czy dzierżawie ziemi itp. Zdaniem wymienionego autora, wszystkie te postacie renty nie powinny być pomijane przy opodatkowaniu. [15]

Niezależnie od tego głosu — praktyka podatkowa zdaje się potwierdzać przypuszczenie, że przy wymiarze podatku gruntowego bierze się pod uwagę nie tylko przychodowość z ziemi, ale „tak trochę" patrzy się na dochód ogólny gospodarstwa. Przemawiałoby za tym np. stosowanie obniżek podatku od przychodowości normowej we wsiach, w których nie ma możliwości zarobkowania poza gospodarstwem rolnym. Obniżka podatku wynosi tam 40% wymiaru dla gospodarstw o podstawie opodatkowania do 7700 zł i 20% dla gospodarstw o przychodowości normowej

---

[11] K. Bentlewska: *Kręgi rolnicze w świetle nowszej teorii lokalizacji i ich adaptacja w systemie podatku gruntowego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", 1967, nr 3.

[12] E. Gorzelak: *Podstawowe problemy polityki ekonomicznej w rolnictwie*, „Wieś Współczesna", 1972, nr 2.

[13] Z. Kozłowski: *Szkic teorii socjalistycznego podatku rolniczego*, Instytut Finansów, Warszawa 1965, s. 277—278.

[14] K. Kozub: *Czy słuszne zasady podatkowe*, „Zielony Sztandar", 1965, nr 65.

[15] J. Dusza: *Podatki i ubezpieczenia w rolnictwie* [w:] *Dyskusja o polityce rolnej*, cz. I, pod red. J. Rasińskiego, PWRiL, Warszawa 1971, s. 154.

ponad 7700 zł do 13 200 zł. [16] Jeśli zaś przy wymiarze podatku uwzględnia się nie tylko dochód z ziemi, ale dochód ogólny, a więc i przychody spoza gospodarstwa, to istnienie stref ekonomicznych w systemie podatku rolniczego staje się nadal konieczne. Wiadomo bowiem, że w miastach istnieje rozwinięty rynek pracy i gospodarstwa znajdujące się w pobliżu miast i większych skupisk ludzkich mają możliwość uzupełnienia dochodu rolniczego. Możliwości takich nie posiadają natomiast gospodarstwa rejonów czysto rolniczych, zwłaszcza zaś wsie oddalone od miast i ośrodków przemysłowych, a w każdym razie ich możliwości zarobkowania w gospodarce uspołecznionej są mniejsze. Z tego względu wydaje się, że utrzymanie jakiegoś zróżnicowania strefowego w systemie świadczeń rolniczych jest nadal konieczne. Inna rzecz, że nie wydają się potrzebne aż 4 strefy ekonomiczne. Czemu np. nie można uwzględnić tylko dwóch stref ustalonych na podstawie kryterium poziomu i możliwości zarobkowania poza gospodarstwem rolnym? Ponadto należy się w ogóle zastanowić, czy słuszne jest opodatkowanie dochodów ogólnych gospodarstw dwuzawodowych. Ich przychody z pracy zarobkowej są bowiem już raz opodatkowane w miejscu pracy. Opodatkowując dochód ogólny w gospodarstwach zarobkujących obciążamy je po raz drugi.

Przy ewentualnym wprowadzeniu minimum dochodów, wolnego od opodatkowania, oraz systemu dotacji dla gospodarstw posiadających gorsze warunki przyrodnicze, istnienie stref ekonomicznych stałoby się zbędne.

Sprawą następną wymagającą ujednolicenia są skale podatkowe. Obecnie w podatku liczonym od przychodowości szacunkowej stosuje się 4 skale. Wniosek J. Duszy [17], by to zróżnicowanie ograniczyć do dwu skal, wydaje się słuszny. Przy dwóch skalach, jedną z nich, o niższych stawkach podatkowych, można by stosować w okręgach o niższym poziomie rozwoju, aby stymulować wzrost produkcji rolnej, drugą zaś w pozostałych okręgach.

Jednym z zadań podatku gruntowego w zakresie regulacji dochodów rolniczych otrzymywanych dzięki posiadanej ziemi jest niwelacja renty gruntowej. W indywidualnych gospodarstwach rolnych występuje renta różniczkowa I, związana przede wszystkim z różnicami w urodzajności ziemi i jej położeniu, oraz renta różniczkowa II, której istnienie wynika z różnego poziomu dodatkowych nakładów kapitałowych, poniesionych na poprawę jakości danej ziemi. Wiąże się ona zatem z tzw. „kulturą gleby". Stąd gospodarstwa znajdujące się w warunkach korzystniejszych

[16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 22 XI 1971 r. w sprawie podatku gruntowego, Dz. U. nr 31 z 1971 r., poz. 282, art. 14, pkt 1 i 3.

[17] J. Dusza: *W sprawie zmian systemu świadczeń gospodarki chłopskiej*, „Wieś Współczesna", 1973, nr 5.

realizują rentę różniczkową przede wszystkim z tego względu, że posiadają niższe koszty produkcji lub wyższą efektywność nakładów.[18] Zadaniem podatku gruntowego jest odpowiednia niwelacja tej renty.

Możliwości realizacji renty gruntowej za pośrednictwem systemu podatku rolniczego wynikają z samej konstrukcji tego podatku. Podatek ten bowiem przyjmuje za podstawę zasadę hektarową, polegającą na normatywnym obciążeniu ziemi poszczególnych gospodarstw świadczeniami na rzecz państwa. Podstawę opodatkowania gospodarstw stanowi ich przychodowość szacunkowa, uwzględniająca ilość i rodzaj użytków rolnych, jakość posiadanej ziemi (klasy ziemi) oraz położenie gospodarstw w odpowiednich okręgach i strefach ekonomicznych. Należy jednak podkreślić, że normy przychodowości szacunkowej same przez się nie przesądzają jeszcze o wysokości podatku, jakim należy obciążyć dane gospodarstwo. Do ustalenia konkretnej wysokości podatku z 1 hektara ziemi niezbędny jest jeszcze jeden element, a mianowicie stawka podatkowa, która określa relację podatku do podstawy opodatkowania, a więc do przychodowości szacunkowej i która w różnych okręgach gospodarczych może być różna, zależnie od przyjętej w danym rejonie skali podatkowej i stosowanego w odniesieniu do danego gospodarstwa stopnia progresji. Dopiero te dwa elementy: norma przychodowości szacunkowej i poziom stawki podatkowej wyznaczają konkretną wysokość obciążenia podatkowego gospodarstw.

Przedstawione zasady konstrukcji systemu podatku gruntowego umożliwiają realizację renty gruntowej. Istnieje bowiem „normatywnie ustalony przychód szacunkowy, którego część określona stopą podatkową przejmowana jest przez państwo".[19] Wprawdzie obowiązująca dotychczas zasada progresji w wymiarze świadczeń w pewnym stopniu rozluźnia związek podatku z rentą gruntową, gdyż powoduje zróżnicowanie obciążenia podatkowego 1 ha ziemi tej samej jakości w różnych gospodarstwach, to jednak całkowicie tego związku nie niweczy, gdyż wyższe stawki podatkowe stosuje się względem gospodarstw uzyskujących większe przychody, a te z kolei zależą m. in. od jakości ziemi. Na glebach wyższej klasy obowiązują bowiem wyższe normy przychodowości szacunkowej z hektara. W ten sposób — jak stwierdza J. Lewandowski —

---

[18] T. Rychlik: *Renta gruntowa w kapitalizmie i socjalizmie*, „Ideologia i polityka", 1972, nr 7—8, s. 54. Zdaniem tegoż autora, państwo ściąga część renty różniczkowej I w postaci podatku gruntowego (dawniej także obowiązkowych dostaw). Ponieważ wymiar podatku gruntowego związany jest z klasą gleby i położeniem gruntów (I), dlatego renta różniczkowa II pozostaje w zasadzie w całości w gospodarstwie.

[19] J. Lewandowski: *Ekonomiczne problemy polityki rolnej*, PWN, Warszawa 1969, s. 95.

progresja podatkowa jest w gruncie rzeczy także skierowana na obciążenie świadczeniami części renty gruntowej (różniczkowej).[20]

Z dotychczasowych rozważań na temat regulacyjnej funkcji podatku rolniczego wynika, że przy pomocy systemu świadczeń państwo jest w stanie kształtować poziom dochodów ogółu ludności chłopskiej, dzieląc je między siebie i producentów rolnych, może regulować dochody wewnątrz samego rolnictwa, niwelując różnice między poszczególnymi grupami obszarowymi gospodarstw oraz między poszczególnymi regionami kraju. Regulując dochody gospodarstw rolnych za pomocą systemu podatkowego państwo jednocześnie niweluje rentę gruntową realizowaną przez poszczególne gospodarstwa rolne w zależności od jakości posiadanej ziemi i lokalizacji gospodarstwa. Jak to staraliśmy się wykazać, aktualnie nie ma uzasadnienia powszechna regulacja dochodów między państwo a bezpośrednich producentów rolnych. Istnieje bowiem znaczny dysparytet dochodów ludności rolniczej i ludności zatrudnionej w gospodarce uspołecznionej. Właściwa regulacja dochodów wymaga zatem korekty w postaci określenia minimum dochodowości gospodarstw rolnych, wolnego od opodatkowania, stworzenia systemu dotacji dla gospodarstw posiadających najgorsze warunki naturalne i opodatkowania jedynie tych gospodarstw, które osiągają dochody wyższe od ustalonego minimum funduszu konsumpcji, a przede wszystkim wymaga poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych za pomocą odpowiedniej polityki cen.

РЕЗЮМЕ

Система сельскохозяйственных налогов в области регулирования сельскохозяйственных доходов выполняет 3 основные задачи: регулирует общий уровень доходов во всех крестьянских хозяйствах, соответственно уменьшает доходы в отдельных территориальных группах хозяйств и регулирует уровень сельскохозяйственных доходов в отдельных регионах страны. Вследствие существования диспаритета доходов, получаемых населением, занятым в сельском хозяйстве и в общественном хозяйстве, с точки зрения распределения доходов между сельскохозяйственным производителем и государством, обложение сельскохозяйственными налогами крестьянских хозяйств должно быть уменьшено. Регулирование доходов в отдельных территориальных группах производится, главным образом, системой налоговой прогрессии, сохраняющейся как в денежном налоге, так и функционирующих до 1971 г. платежах в натуре. Нам кажется, что прогрессивная шкала в обложениях деревни, в качестве инструмента регулирования доходов, ввиду общей финансовой слабости сельского хозяйства является экономически необоснованной. Территориальное регулирование доходов в системе сельскохозяйственных обложений проводится также при помощи дифференциации норм оценочной доходности с 1 га земли в за-

---

[20] *Ibid.*, s. 96—97.

висимости от экономического района (группы повятов) и экономической зоны, при помощи разных шкал налогового обложения, применяемых в отдельных регионах страны. В настоящее время приняты 5 групп бывших повятов, 4 экономические зоны и 4 шкалы налогового обложения. Проведенное в 1975 г. новое административное деление страны деактуализирует существующее в налогообложении деление на группы повятов, т.к. повяты уже не существуют. Следовало бы его заменить на группы воеводств. Применяемые 4 шкалы налогообложения следовало бы свести к 2. Увеличение производственных затрат в сельском хозяйстве может привести к повышению доходности хозяйств. Регулирующая функция налога, таким образом, в системе сельскохозяйственного обложения теряет свое значение.

SUMMARY

In the field of the control of rural incomes the system of agricultural taxes plays three main roles: it adjusts the overall level of income in all farms; it appropriately decreases incomes in particular groups of farms according to their farmland area; and it controls the level of farmers' incomes in specific regions of the country. Because of the existing income disparity between the agricultural population and the employees in socialized economy, from the point of view of income distribution between agricultural producers and the state the agricultural tax should burden farmers' income to a much smaller extent. Income control in particular farmland groups is realized mainly through a system of progression preserved in both monetary taxes and charges in kind, existing until 1971. It seems that the currently applied rural taxation progressive schedule as an instrument of income control in groups of farms is economically unjustified because of the general financial inefficiency of agriculture. The territorial regulation of incomes in the system of agrarian charges is achieved, among others, by means of the differentiation of estimated income quota per 1 ha depending on the economic region (groups of former districts) and economic zones as well as by means of various taxation schedules imposed in particular regions of the country. At present there are 5 groups of former districts, 4 economic zones, and 4 taxation schedules. The change in the administrative division of the country introduced in 1975 makes the former division in taxation control of the area of Poland into districts completely outdated because districts no longer exist; it should eventually be substituted by a division into voivodeship groups. The 4 taxation schedules applied could be reduced to two. Due to the necessity of increasing production investments in agriculture it is essential to improve the economic situation of farms. The control function of the system of agrarian charges loses its importance.